

Проаналізовано сутність та роль земельного обліку в управлінні земельними ресурсами як інституціональної основи сталого розвитку територій. Запропоновано здійснювати модернізацію системи управління земельними ресурсами у напрямку розвитку інформаційних послуг щодо обліку земельних ресурсів, земельних ділянок та землекористування.

Ключові слова: управління земельними ресурсами, функції управління земельними ресурсами, облік кількості і якості земель, сталий розвиток, Державний земельний кадастр.



НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ЗЕМЕЛЬНОГО ОБЛІКУ ЯК ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОЇ ОСНОВИ СТАЛОГО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ

Оксана САКАЛЬ,

кандидат економічних наук,
Державна установа «Інститут
економіки природокористування
та сталого розвитку Національної
академії наук України»

Наталія ТРЕТЯК,

провідний економіст,
Державна установа «Інститут
економіки природокористування
та сталого розвитку Національної
академії наук України»

Постановка проблеми

Земля, земельні ресурси як засіб і предмет праці, просторовий базис є рушійним чинником сталого розвитку. Тому перед Україною подала нагальна проблема модернізації системи управління земельними ресурсами до новітнього типу, яка б відповідала викликам часу і змогла забезпечити її місце в сучасному світі. Одним із головних компонентів ефективного управління земельними ресурсами як інституціональної основи сталого розвитку територій будь-якого масштабу є управління інформацією щодо земельних ресурсів та землекористування. Хорошим практичним розв'язанням такої проблеми має стати визнання дій щодо розвитку інформаційних послуг щодо даних про землю у випадках:

- 1) врахування політичних питань, пов'язаних з інформацією, а також технічних стандартів;
- 2) зосередження на можливостях взаємодії з метою задоволення потреб користувачів даних з різними діючими системами;
- 3) оприлюднення вигод для користувачів даних як результат змін.

Тому розроблення напрямів та інструментів поліпшення системи управління земельними ресурсами як основи сталого розвитку територій передбачає еколого-економічну ефективність структури функцій управління земельними ресурсами, насамперед щодо обліку кількості і якості земель.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Особливості формування і напрямки розвитку управління земельними ресурсами та регулювання земельних відносин в умовах ринкової економіки, зокрема, проблематики земельного обліку в Україні, висвітлені у роботах вітчизняних науковців, таких як В.В. Горлачук, Д.С. Добряк, М.Г. Лихогруд, А.Г. Мартин, А.Я. Сохнич, М.Г. Ступень, А.М. Третяк, М.А. Хвесик та інших. Однак пошук напрямів та інструментів модернізації системи управління земельними ресурсами як основи сталого розвитку залишається актуальним.

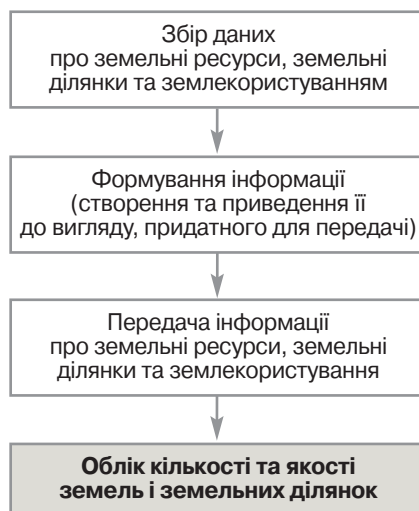
Мета статті — обґрунтувати напрями удосконалення земельного обліку в складі державного земельного кадастру як інституціональної основи сталого розвитку територій.

Виклад основного матеріалу дослідження

Європейська економічна комісія Організації Об'єднаних Націй визначає управління земельними ресурсами як процес обліку та поширення інформації про права власності на землю і пов'язані з нею ресурси, їх вартість та використання. Продовольча та сільськогосподарська організація Організації Об'єднаних Націй (ФАО) під цим розуміє спосіб застосування та введення в дію правил землеволодіння, що включає реєстрацію прав на землю, землевпорядкування, консолідацію земель та оподаткування власності. На нашу думку, управління — це процес прийняття рішень та забезпечення їх реалізації для досягнення визначеної суб'єктом управління мети [1, с. 183]. Таке розуміння управління пов'язане з розробкою складу, змісту всіх видів управлінської діяльності в галузі використання та охорони земель, а також їх взаємозв'язку в просторі та часі. Якщо в державі налагоджена система управління, що забезпечує прийняття та реалізацію ефективних управлінських рішень, кожен суб'єкт управління на уповноваженій йому ділянці управляє раціонально, то народ цієї країни може впевнено дивитися в майбутнє [2, с. 45]. Це твердження повною мірою стосується обліку якості і кількості земель. Під раціональністю розуміємо збалансування суспільних і приватних інтересів за економічними, екологічними і соціаль-

Рис. 1.

ЛОГІЧНО-СМИСЛОВА СХЕМА СКЛАДОВИХ ОБЛІКУ КІЛЬКОСТІ ТА ЯКОСТІ ЗЕМЕЛЬ І ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК



ними критеріями, що також відповідає змісту концепції сталого розвитку.

Облік як спеціальна управлінська функція є істотним елементом механізмів земельного адміністрування з метою забезпечення оптимального використання та охорони земель будь-якого цільового призначення незалежно від форми власності та господарювання [3, с. 57].

Розробка заходів щодо вдосконалення системи управління земельними ресурсами в Україні спрямовується на діяльність спеціально уповноваженого органу

виконавчої влади з питань земельних ресурсів — Державного агентства земельних ресурсів України (далі — Держагентство України), оскільки управлінська функція обліку якості і кількості земель у державі покладена саме на нього. З методологічної точки зору, концепція процесного підходу зробила революційний поворот у розвитку управлінської думки, розглядаючи управління як процес, відтак робота із досягнення цілей Держагентства України — це неодноразова, а безперервна серія взаємопов'язаних дій. Ці дії, кожна з яких власне є процесом, називаються функціями управління. Кожна функція управління також являє собою процес, оскільки складається із серії взаємопов'язаних дій. Процес управління в цілому є загальною сумою всіх функцій управління. На думку основоположника функціонального підходу в управлінні А. Файоля, незважаючи на всю різноманітність, для всіх процесів управління на підприємстві характерна наявність однорідних видів діяльності, що і підтверджує значимість управління інформацією щодо земель у загальній сумі функцій управління.

Від ефективності обліку, достовірності і вірності інформаційної бази залежить результативність управління. Облік кількості та якості земель і земельних ділянок залежить від таких складових (рис. 1):

- *Збір даних про земельні ресурси, земельні ділянки та землекористування* — це функція облікових характеристик земельних ресурсів, земельних ділянок та землекористування у процесі здійснення землеустрою і ведення Державного земельного кадастру, яка виконується в об'єкті управління вручну або автоматизовано.
- *Формування інформації* — створення інформації у процесі здійснення землеустрою і перетворення її до вигляду, при-

Таблиця 1

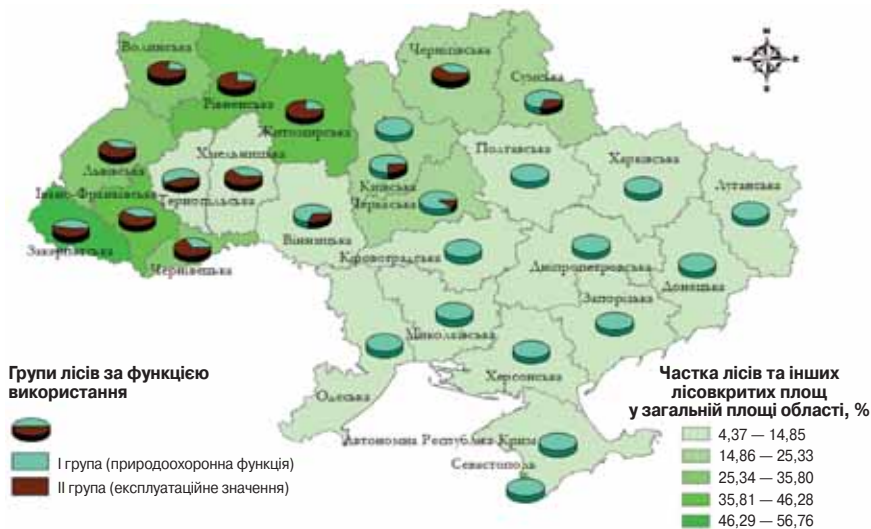
ДИНАМІКА ПЛОЩІ ВКРИТИХ ЛІСОВОЮ РОСЛИННІСТЮ ЗЕМЕЛЬ, 2000-2012 рр.

Роки	Площа вкритих лісовою рослинністю земель, тис. га	Роки	Площа вкритих лісовою рослинністю земель, тис. га
2000	9554,8	2009	9675,4
2002	9605,9	2010	9677,2
2006	9663,5	2011	9683,3
2007	9675,6	2012	9689,8

Джерело: за даними Держземагентства України

Рис. 2

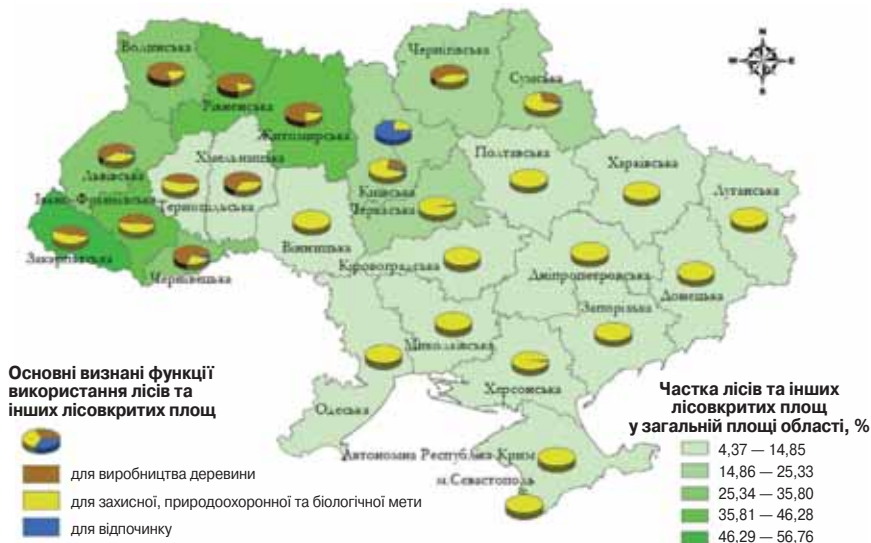
ПЛОЩІ ЛІСІВ ТА ІНШИХ ЛІСОВКРИТИХ ПЛОЩ ЗА ГРУПАМИ ЛІСІВ станом на 01.01.2013 р.



Джерело: розраховано авторами за даними Держземагентства України

Рис. 3

ДИНАМІКА ПЛОЩІ ЛІСІВ ТА ІНШИХ ЛІСОВКРИТИХ ПЛОЩ ЗА ОСНОВНОЮ ФУНКЦІЄЮ ВИКОРИСТАННЯ (станом на 01.01.2013 р.)



Джерело: розраховано авторами за даними Держземагентства України

датного для передачі по каналах зв'язку в керуючу систему та/або обробки в автоматизованому режимі.

- Передача інформації про земельні ресурси, земельні ділянки та землекористування здійснюється різними способами, у тому числі з використанням засобів автоматизації. Головними вимогами до передачі даних є своєчасність, достовірність і безпека обміну інформацією.

Отже, облік кількості та якості земель, реєстрація земельних ділянок та їх правового режиму здійснюється в складі Державного земельного кадастру і є системою функцій, що забезпечують систематизацію, зберігання та надання інформації та включає введення-виведення, реєстрацію, перетворення форми, пошук, відображення, тиражування, класифікацію, статистичну обробку, вибірку, отримання агрегованих даних, забезпечення конфіденційності та цілісності інформації [2, с. 47].

В Україні нормативною основою для ведення державних статистичних спостережень щодо земельних ресурсів і земельних ділянок є Закон України «Про державну статистику» (ст. 12), «Про Державний земельний кадастр» (ст. 5) та наказ Державного комітету статистики України «Про затвердження форм державної статистичної звітності з земельних ресурсів та Інструкції з заповнення державної статистичної звітності з кількісного обліку земель (форми №№ 6-зем, ба-зем, бб-зем, 2-зем)», відповідно до норм яких здійснюється облік земель [4, 5, 6]. Аналіз економічного змісту та ролі в інформаційному забезпеченні управління земельними ресурсами показав, що форми земельно-статистичної звітності мають деякі неточності і відмінності, існує низка неузгоджених положень з іншими законодавчо-нормативними документами та звітностями щодо земель.

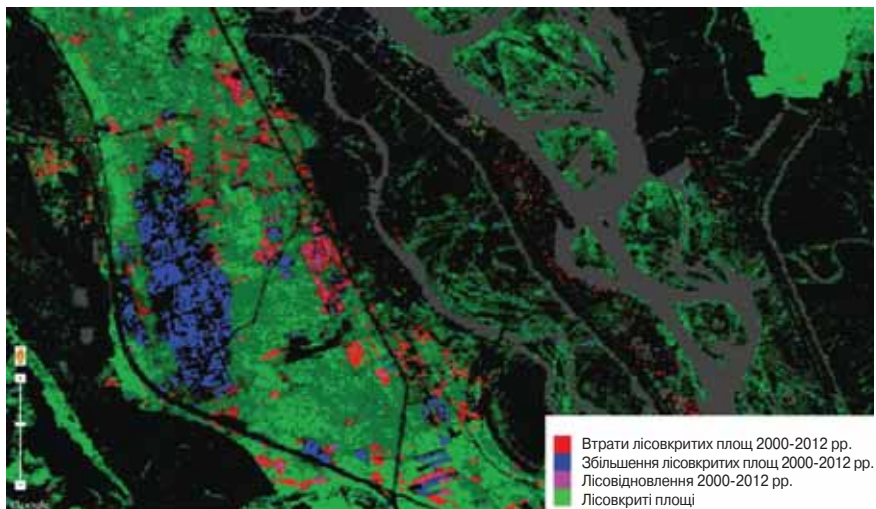
У Земельному кодексі України (далі — ЗКУ) визначені склад земель за категоріями, умови їх використання, оренди та приватизації. Разом з тим класифікатор категорій земель [7] не відповідає критерію цілісності і допускає включення земель однієї категорії до земель іншої категорії. Так, згідно із ст. 22 пункту 2 ЗКУ до земель сільськогосподарського призначення належать: а) сільськогосподарські угіддя (рілля, багаторічні насадження, сіножаті, пасовища та перелоги); б) несільськогосподарські угіддя (господарські шляхи і прогони, полезахисні лісові смуги та інші захисні насадження, крім тих, що віднесені до земель лісогосподарського призначення, землі під господарськими будівлями і дворами, землі під інфраструктурою оптових ринків сільськогосподарської продукції, землі тимчасової консервації тощо) [8]. Проте деякі види перерахованих угідь (рілля, пасовище) нерідко зустрічаються і в складі земель лісогосподарського призначення чи водного фонду та інших категорій земель. Ця обставина ускладнює ведення кадастру автоматизованим способом і потребує більш чіткої системи класифікації.

У ст. 1 Лісового кодексу України (далі — ЛКУ) наведено такі поняття: «ліс»; «лісова ділянка»; «земельна лісова ділянка». Вказано, що усі ліси на території України становлять лісовий фонд України [9]. ЗКУ не оперує поняттям «лісовий фонд» і містить визначення категорій земель за їх цільовим призначенням. Одне з ключових і спільних понять у Лісовому і Земельному кодексах України повинно мати однозначне визначення, що дозволить уникнути можливих непорозумінь і конфліктів [3, с. 57].

Відповідно до даних земельно-статистичної звітності спостерігаємо позитивну динаміку як у збільшенні загальної площі лісів та інших лісовкритих площ, так і площі вкритих лісовою рослинністю земель (табл. 1).

Рис. 4.

ДИНАМІКА ПЛОЩІ ЗЕМЕЛЬ ЛІСОГОСПОДАРЬСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ м. Українка 2000-2012 рр.



Джерело: <http://www.globalforestwatch.org/sources>

За положеннями ЛКУ ліси за екологічним і соціально-економічним значенням поділяються на категорії залежно від основних виконуваних функцій. У земельно-статистичній звітності, зокрема, у формі № 6-зем, вказують групи лісів — I та II. Важливо наголосити, що ЛКУ не застосовується поділ лісів на групи, а також дешо відмінна класифікація за основними функціями використання (рис. 2, 3).

За допомогою супутникових даних ми маємо змогу отримати послідовну і більш точну картину стану вкритих лісовою рослинністю площ в динаміці. Порівнюючи статистичні дані із просторовим зображенням території (супутниковими знімками), можемо спостерігати значні відмінності між реальною ситуацією на місцях і заспокійливими даними статистики (рис. 4).

Отже, щодо завдання інформаційного забезпечення управління земельними ресурсами, а в ширшому значенні — сталого розвитку території, облікові категорії, які застосовуються у земельно-статистичній звітності, не повною мірою

описують територію, яка вкрита лісом і лісовою рослинністю, або призначена для заліснення. Існуюча розбіжність в обліку, а також ігнорування просторових аспектів, на нашу думку, не дозволяє повною мірою враховувати всі напрями сталості у землекористуванні — екологічний, соціальний, економічний у прийнятті управлінських рішень. З метою удосконалення управлінського обліку, для обґрунтування рішень з врахуванням особливого статусу і ролі вкритих лісовою рослинністю земель у добробуті не лише місцевих громад, але й у глобальному масштабі, стало розвинути територій, вважаємо доцільним збереження і широке застосування управлінсько-облікової категорії землі лісового фонду.

Інституціональне забезпечення сталого розвитку територій передбачає запровадження комплексної багатофункціональної моделі системи управління земельними ресурсами [10, с. 26]. Такий підхід дозволить збалансувати інтереси всіх зацікавлених сторін (стейкхолдерів) в поєднанні двох взаємно направлених пошукових процесів.

Висновок

Гармонізація змісту основних понять і облікових категорій, що застосовуються у сфері використання та охорони земель, усунення термінологічних неточностей щодо обліку земель України як інституціональної основи сталого розвитку територій забезпечить ефективне управління земельними ресурсами та землекористуванням. У зв'язку з цим запропоновано в складі Державного земельного кадастру виділяти такі функціональні складові підсистеми обліку кількості та якості земель і земельних ділянок:

- збір даних про земельні ресурси, земельні ділянки та землекористування;
- формування інформації;
- передача інформації про земельні ресурси, земельні ділянки та землекористування.

Доцільно облік земель лісогосподарського призначення здійснювати за визначеними ЛКУ категоріями лісів за їх екологічним і соціально-економічним значенням.

Інтеграція просторового підходу в інформаційному забезпеченні управлінських рішень щодо земель у поєднанні з традиційною базою земельно-статистичних даних забезпечуватимуть повноту вихідної інформації для прийняття оптимальних рішень, сприяючи, окрім фінансово-економічної ефективності використання, збереженню і відтворенню ресурсів та послуг екосистем. Перспективами подальших розвідок у цьому напрямку є інституціональне забезпечення розвитку інформаційних послуг щодо даних про землю.

НАПРАВЛЕННЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ
ЗЕМЕЛЬНОГО УЧЕТА
КАК ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ ОСНОВЫ
УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ

Сакаль Оксана
Третяк Наталія

Проанализированы сущность и роль земельного учета в управлении земельными ресурсами как институциональной основы устойчивого развития территорий. Предложено осуществлять модернизацию системы управления земельными ресурсами в направлении развития информационных услуг по учету земельных ресурсов, земельных участков и землепользования.

Ключевые слова: управление земельными ресурсами, функции управления земельными ресурсами, учет количества и качества земель, устойчивое развитие, Государственный земельный кадастр.

* * *

Сакаль Оксана Владимировна, кандидат экономических наук, Государственное учреждение «Институт экономики природопользования и устойчивого развития Национальной академии наук Украины», sakaloksana@mail.ru.

Третяк Наталія Антоновна, ведущий экономист, Государственное учреждение «Институт экономики природопользования и устойчивого развития Национальной академии наук Украины», natal_ka19@mail.ru.

DIRECTIONS OF IMPROVEMENT LAND
ACCOUNTING AS THE INSTITUTIONAL
FRAMEWORK SUSTAINABLE DEVELOPMENT
OF TERRITORIES

Sakal Oksana
Tretiak Natalia

The essence and role of land accounting in land administration as the institutional framework sustainable development of territories are analyzed. Implement the modernization of land administration system in the direction of development information services for the account of land resources, land and land use is proposed.

Keywords: land administration, land administration functions, quantity and quality accounting of land, sustainable development, the State Land Cadastre.

* * *

Sakal Oksana Volodymyrivna, Candidate of Economics, State Institution «Institute of Environmental Economics and Sustainable Development National Academy of Sciences of Ukraine», sakaloksana@mail.ru

Tretiak Natalia Antonivna, Lead Economist, State Institution «Institute of Environmental Economics and Sustainable Development National Academy of Sciences of Ukraine», natal_ka19@mail.ru

Література

1. Сакаль О. В. Функції системи управління земельними ресурсами / О. В. Сакаль // Економіка природокористування і охорони довкілля: [зб. наук. пр.] / Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України». — К.: ДУ ІЕПСР НАН України, 2012. — С. 181-188.
2. Третяк Н. А. Удосконалення функціонального підходу до управління земельними ресурсами Держземагентством України / Н. А. Третяк // Землеустрій і кадастр. — 2011. — № 2. — С. 45-50.
3. Сакаль О. В. Облік земельних ресурсів як передумова ефективного земельного адміністрування // О. В. Сакаль // Геодезія, картографія і аерофотознімання. — 2013. — № 77. — С. 57-61.
4. Про Державний земельний кадастр [Електрон. ресурс]: Закон України від 07.07.2011 р. №3613. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3613-17/print1329893427724227>.
5. Про державну статистику [Електрон. ресурс]: Закон України від 17.09.1992 № 2614-XII. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2614-12>.
6. Про затвердження форм державної статистичної звітності з земельних ресурсів та Інструкції з заповнення державної статистичної звітності з кількісного обліку земель (форми №№ 6-зем, ба-зем, 6б-зем, 2-зем) [Електрон. ресурс]: наказ Держкомстату від 05.11.1998 № 377. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0788-98/print1389886008828237>.
7. Про затвердження Класифікації видів цільового призначення земель [Електрон. ресурс]: наказ Державного комітету із земельних ресурсів від 23.07.2010 № 548. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z1011-10>.
8. Земельний кодекс України [Електрон. ресурс]: від 25.10.2001 р. №2768. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2768-14&p=1299739851587401>.
9. Лісовий кодекс України [Електрон. ресурс]: в редакції закону України №3404-IV від 08 лютого 2006 р. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3852-12&p=1299739851587401>.
10. Третяк А. М. Концептуальні засади розвитку в Україні сучасної багатофункціональної системи управління земельними ресурсами / А.М. Третяк, Р. М. Курильців, Н. А. Третяк // Землевпорядний вісник. — 2013. — № 9. — С. 25-28.